

北海道農村におけるウェルフェアミックスの可能性

黒 沼 精 一

〔抄 録〕

北海道農村においては「食料・農業・農村基本計画」による基本方針と、北海道農村が持つ特殊性を踏まえた農村計画が必要である。本稿では、法定組織、営利組織、ボランティア組織、インフォーマル組織はいかなる構造と機能を持つのかについて、1978年のウルフェンデン報告、1986年のウェルフェアミックス、1990年の福祉国家レジーム、そして現代社会におけるプライバタイゼーションとPFIにかかる、英国の事例を踏まえながらウェルフェアミックスを推進する福祉社会の将来についての考察を行った。

キーワード ウェルフェアミックス、プライバタイゼーション、PFI、北海道農村、ウルフェンデン報告

1. 北海道農村をとりまく背景

北海道はアジアの東に位置し、太平洋、日本海、オホーツク海に囲まれた美しい島である。かけがいのない地球環境と国際平和を守り、創意工夫ある地域社会の人々によって支えられている。北海道の農村社会においては、農業や農村のもつ多面的な機能と対人サービスの特性を理解し、交流、余暇活動を導入した経営の改善が必要とされている。そして、①北海道農村の交流、余暇活動を導入した経営の動向及び農業・農村体験を生かしたヒューマンサービス②栽培や飼育の体験の指導と援助の方法及び体験活動や交流活動③里山や溪流などの自然環境や北海道の農村景観、郷土芸能などの文化や地域の農産物加工などの農業・農村がもつ機能の活用④播種（core）から収穫（solution）までの体験的学習を行う農園活動と農村滞在型余暇活動の企画・運営の定着化といった「食と農」のdevelopmentが提起されている⁽¹⁾。

北海道農村の政策推進の指針となる食料・農業・農村基本計画については、食料・農業・農村基本法において、食料・農業・農村をめぐる情勢の変化、施策の効果に関する評価を踏まえ、おおむね5年ごとに見直すこととされている。かかる基本計画の見直しにおいては、農政を取り巻く情勢の変化を踏まえ、①新たな食料自給率目標を設定し、その向上に取り組むこと②食の安全と消費者の信頼を確保すること③担い手の経営に着目した経営安定対策への転換や、担

い手への農地の利用集積の促進に取り組むこと④環境保全を重視するとともに、農地・農業用水などの資源を保全する施策を確立すること⑤農産物の輸出やバイオマスの活用などを促進する「攻めの農政」を展開することなど、政策改革の方向付けがなされた。政策の推進に当たっては、①施策の推進に関する手順、達成目標などを示した工程表を作成すること。②政策評価を積極的に活用して施策の効果等を検証すること。以上の的確な工程管理を行うことが明記されている。

農業の捉え方は価値観の広がりにともない、「畑作や畜産などの生産農業だけが農業である」という視点だけでは農業を捉えきれなくなりつつある。そして、農業そのものについての考え方が徐々に変化している。つまり、これからの農業は規制緩和や政策を背景に、「農業＋観光」「農業＋保養」「農業＋医療（治療）」「農業＋教育」「農業＋福祉」などの組み合わせとして発展していく可能性が高まってきている。じつに多様な組み合わせがあり、すべての組み合わせの中心に農業がおかれているが、このことは農業には多面的機能があることを示している。

「農村振興＝農業生産の振興」から「農村振興＝農村生活の振興」に焦点をおくと農村地域政策は「農村地域を農業生産の場というよりも、むしろ生活の場として、余暇や休養のための場として、行政側、農村住民双方がとらえている」ということがいえる。「農業＋観光＋福祉」を組み合わせ、「農業＋観光」の接点を生かした分野に、今後はさらに福祉分野を加えた発展が期待される。農村にある福祉資源や観光資源などは、都市生活者にサービスを提供する場となるだけでなく、農村の住民にとっては、老後の生活に大きな安心感が得られるものである。地域社会にも貢献する施設整備と都市住民のニーズを結びつけることに加えて、心身の健康の回復に農業をもっと積極的に役立てようという取り組みに、農業の新しい分野の一つである園芸療法や動物療法がある。花や野菜づくりなどの農作業や動物とのふれあいなどには、障害のある人や高齢者などの身体的機能や感性、精神活動の回復・健全化などに一定の効果が認められている。このような福祉供給は、結果的にサービスの需要者は都市生活者であり、農村生活者はサービスの供給者となるという性質をもつようになる。

2. 福祉の概念とプライバタイゼーション

2.1. 「福祉」の価値

北海道農村における「福祉」の意味を考察すると、アマルティア・センの定義で説明することができる。「福祉」の意味は、「well-being」の訳であり、「満足のいく状態、安寧、幸福」などと訳される。個人の福祉は、その人の生活の質、いわば「生活の良さ」として見ることができる。「福祉」とは「暮らしぶりの良さ」を表す言葉であって、「福祉政策や福祉サービス」という言葉とは区別される。これを高めるために、capacityの意味について考察が必要となる。capacityは「機能」の集合として表され、この「機能」とは、人の福祉（暮らしぶりの良さ）

を表す様々な状態や行動を指す。例えば、「適切な栄養をとっている」「健康である」「教育を受けている」などである。センが機能に注目するのは、人の福祉を直接表すからである。これに対し、所得や効用や資源などは人の「福祉の手段や結果」を表すものであり、人の「福祉そのもの」との間にギャップを生じる。この点は、人間の多様性を考慮した場合に特に深刻なものとなる。センが「機能」に注目するのはこのためである。capacityは、ある人が選択することのできる「機能」の集合である。すなわち、社会の枠組みの中で、その人が持っている所得や資産で何ができるかという可能性を表すものである。何ができるかは社会のあり方からも影響を受けるということであり、できることが限られる場合には、capacityはそれだけ小さくなる。capacityが大きいほど、価値ある選択肢が多くなり、行動の自由も広がり、この意味で「自由」と密接に結びついた概念である⁽²⁾。このcapacityと「自由」の広がりが課題となる。

次に「社会福祉（welfare）」を定義すると、「社会福祉とは、経済的には資本主義体制、政治的には民主主義体制をとる都市型社会において、市民の権利としてその自立生活、自己実現、社会参加を支援し、社会の統合と安定を達成維持することを目標に、自治体政府、市町村）を基軸に、広く公私の個別的、組織的な参画によって展開される社会的方策・制度の体系であり、より具体的実際的なレベルでいえば、それは人々の生活上の一定の困難や障害（福祉ニーズ）を解決緩和し、最低生活水準保障、自立生活能力育成、自立生活援護の実現を図ること、さらにはそれらの目的を達成するうえで必要とされる社会的資源の発見、開発、活用に関わる連絡調整を実施することを目指す諸制度とそのもとにおいて展開される援助活動の総体としてとらえられる⁽³⁾。」ということであろう。

福祉にはもう一つの意味と役割がある。国家が国民に対して、「満足のいく状態、安寧、安心感」を提供するにはどのようなことであるかを考えた場合、「福祉＝国防」を挙げることができる。国及び国民の平和と安全を守る「福祉＝国防」は、国民に対する最高の福祉であり、かつ、国の最も重要な任務である。冷戦終結後、9.11を経て、有事・平時を問わず、国の内外において自衛隊の任務が増大し、国民の多くが国防の重要性を認識し、防衛体制の整備・強化を強く望まれている。この「福祉＝国防」責任に応えるためには、新防衛計画の大綱に沿って防衛体制を整備し、自衛隊の統合運用や機能強化を図るなど、現在の組織や装備を新たな脅威にも対応できるように見直し、実効性の向上と防衛力の整備・強化が必要とされている。

2.2. 英国におけるプライバタイゼーション政策の登場

プライバタイゼーションは、用語自体が近年の造語である。従来においては、これに類似する表現として、「非国有化（denationalization）」や「自由化（liberalization）」が使われてきた。そこで、通常、これを「民営化」と訳出するのが一般的であるが、それは、「公有財産とその運営を民間営利企業に移す」という理解にたつ場合にもっとも蓋然性をもつ定義であると考えられたからである⁽⁴⁾。

プライバタイゼーション (privatisation) は民営化とも訳されているが、たんに国有企業を民間に売却ないし運営委託することだけでなく、社会福祉の領域において市場経済原理を導入するような傾向を表現するものである。福祉国家体制は、公共部門の社会的所有がより平等で公平であることは社会の条件であるという考え方に基づいて確立された。新保守主義 (Neo Conservatism) はこうした社会的所有を私的所有の形で還元することによって、小さな政府 (官の規制や許認可を最小限にとどめ、民間の参画を促進するsmallかつstrongな政府である。以下、minimum governmentと表記する。) の実現をめざしていたが、ここで社会的所有を私的所有の形態に還元しようとする措置や傾向がプライバタイゼーションという概念の核心であると思われる。社会政策の分野においてプライバタイゼーションという用語は、一般に「福祉サービスにおいて私的供給あるいは私的財政の相対的役割増加」を意味する。社会福祉において、給付レベルの引き下げ、適用範囲の縮小、特定プログラムに対する公的支援や補助を削減すること、公的に運営されていた制度を市場機能に委ねることなど、社会福祉に対する国家介入を縮小し、その分、市場経済の原理を導入していく一連の措置を意味するのである。

プライバタイゼーションは、市場の論理を貫徹させることによって、英国の産業の長期的な衰退を逆転させるための産業政策であり、それにともなって国家財政の健全化をはかるための財政政策であった。つまり、何よりも経済政策であった。しかし、英国の場合、プライバタイゼーションは経済政策に限定されていたわけではない。経済政策における衝撃の大きさも手伝って、社会政策の領域においてもプライバタイゼーションが追求された。それは、伝統的な福祉国家のひとつの支柱であるケインズ主義的経済政策をマネタリズム的経済政策に取り換えたときに福祉国家がどのような変容を示すかを知るための素材である。また、もともと市場機構によっては解決しえないはずの領域だった社会政策のなかに市場の論理をどこまで持ち込むことができるかを知るための素材でもある。1980年代、先進諸国は共通して民営化の潮流に流された。日本でも「民間活力」という政治的象徴が多く用いられた。それは社会保障の領域でも例外ではなかった。おそらく英国はこの時期、世界で最も徹底してプライバタイゼーションを進めた国である。また、福祉国家の解体と社会政策のプライバタイゼーションを80年代に断行しようとした稀な国であり、プライバタイゼーションは最も先進的な形で行われた。これまで、北海道農村の「経済政策におけるプライバタイゼーション」についてはすでにいくつかの研究がなされているが、「社会政策におけるプライバタイゼーション」については今後期待される領域である⁽⁵⁾。

2.3. プライバタイゼーションの類型と目的

社会福祉分野を含めて、社会経済活動に対する国家の介入は供与 (provision)、補助金支給 (subsidy)、規制 (regulation) という三つの形で行われる。プライバタイゼーションとはこの三つの形の国家介入を縮小することであり、その内容も三つの形に分類できる。第一の形態は国家供与を縮小することである。たとえば、「公営住宅の売却」、「健康保険サービスの給付水準

の引き下げ」、「給付範囲の縮小」などである。第二の形態は、「国家による補助金の削減」である。「中央政府から地方への補助金の削減」、「福祉サービスの利用者負担の増加」、「運輸機関に対する補助金削減」などがこの例である。第三の形態は、「社会福祉の民間提供者に対する規制の緩和」である。「社会福祉サービス供給において、ビジネス部門が参入できるように規制を緩和すること」、「民間医療保険の導入を促進すること」などがこれに含まれる。

社会福祉部門において、民営化政策はまず、国家財政の安定的確保という目的とともに、よりイデオロギー的側面から、民間部門の効率を促進し、国家に対する依存性を減らすという目的をもって推進された。補助金支出の削減、国有財産の売却による国家財政の健全化を図るという目的とともに効率の追求という目的ももっていた。とくに、経済的側面の効率よりは、効率そのもののものもつイデオロギー的側面が強調された場合があった。たとえば、サッチャー政権は1979年から84年にかけて公営住宅を約42%も割引した価格で売却したが、それは国家が提供する住宅に住むということは、国家に対する依存性の証拠であるというイデオロギーの性格を強く帯びていたことの根拠になっている。もちろん、公営住宅の売却の背景については国家財政健全化の観点からの説明もなされている⁽⁶⁾。

2.4. 英国の行財政改革

1970年代を通じて英国は福祉国家としてのあゆみを続けたが、植民地体制の崩壊や世界経済における競争力の低下など、かつて大英帝国がほこった社会経済的基盤が大きく変化し、英国の危機と斜陽が指摘された⁽⁷⁾。英国は、現在の日本と同様、莫大な財政赤字と肥大化した行政組織の弊害、さらには経済不況に悩まされていた。ストライキにより自治体の清掃業務をはじめとする公共サービスは停止し、町には失業者の増加と収集されていない廃棄物があふれる状況にあった。英国病（British Malaise）⁽⁸⁾に病む英国を世界各国が冷ややかに見つめるなか、1979年に登場したサッチャー首相は、強靱な意志とリーダーシップを発揮し、改革推進派のブレインにも支えられ、大胆な行財政改革を進めた。

英国サッチャー政権において行財政改革の大きな柱となったのが、官と民の役割の大幅な見直しである。「民間に可能なことは可能な限り民間に」という考えのもと、国営企業や公営企業の大規模な民営化が実施された。電話、鉄道、電力、水道、港湾事業などを含む国有事業の三分の二が民営化され、英国政府は1981年から1996年までに売却益として685億ポンド（約13兆円相当）を手に入れ、財政収支改善に充てた。また、経済的または政治的な理由により即時に民営化することが不適切であると判断された事業についても、効率性を高めるために様々な政策が導入された。日本の「独立行政法人」制度の参考となったエグゼクティブ・エージェンシーの導入もその一つである。この制度は、公共セクターに民間経営の考え方を導入することを目的とし、各中央省庁の執行部門を政策立案部門から分離し独立させたものである。所有は公共セクターのままで、トップとその他の主要な役職は民間に広く開かれ、彼らの報酬や昇進は

業績に応じて柔軟に決めた。三年毎に業績がチェックされ、「民営化が可能」と判断されれば、「民営化が実施」されることになる。現在、英国には131のエグゼクティブ・エージェンシーがあり、その分野は、交通から研究機関まで様々である。官民の領域の見直しは、民間部門における競争原理と顧客志向の原則を、公共部門にも適用することへと発展していった。1988年には、地方公共団体がそれまで直営で行ってきた公共サービスとしての清掃業務、公用車管理業務、給食業務などについて、民間企業と公共団体内部の担当部署との競争を義務づける法改正を行った。「市場のテスト」を課し、民間企業よりも公共部門の効率性・競争力が劣っているなら、民間への委託を義務づけた。この結果、福祉行政領域、農業行政領域、教育行政領域にもアウトソーシングの市場が急速に発展した。

メージャー首相は1991年、「市民憲章（Citizen Charter）」が発表され、このなかで、国民を「顧客」ととらえて、顧客の利便性や快適性を重視した公共サービスの提供を行うべきであるとの考え方が強く打ち出された。これは、公共事業における発注者重視の姿勢を、利用者重視へと大きく転換する画期的なものであった。また、1992年にオランダにて欧州連合条約（マーストリヒト条約）が締結されたが、このなかで、EU通貨統合に向けて財政赤字をGDPの3%以内に、政府債務をGDPの60%以内に抑えるなどの財政収斂基準等が示された。英国はただちに通貨統合への参画意思は持っていなかったものの、欧州での財政健全化への圧力が、英国内での公共事業のあり方の見直しを一段と迫った⁽⁹⁾。

3. PFI制度の役割

3.1. 英国で生まれたPFI

1992年の英国では、ノーマン・ラモント大蔵大臣の提唱により導入されたPrivate Finance Initiative（国や地方自治体が行なってきた社会資本の整備・運営を民間主体に移管し、民間資金と企業経営のノウハウを用いて効率のよい公共事業を行い、財政支出も削減しようというものである。以下、PFIと表記する。）は、1980年代以降のminimum governmentを志向する行政改革の取り組み、民間との競争導入、顧客の価値を重んじる思想といった流れの延長線上に位置するものであり、そこでは英国政府が10年以上にわたって取り組んできた様々な行財政改革の成果や教訓が生かされている。

1992年に英国で生まれたPFIは、サッチャー政権時代のイギリスで導入され、行財政改革の推進に大きな役割を果たした。良質の公共サービスをより少ない税金で提供することを目的とした新しい公共事業の手法である。その特徴は、官（公共部門）と民（民間部門）の役割の見直しにある。従来型の公共事業では、官が事業の計画立案から執行までのすべての活動を主体的に行っていた。PFIは、計画立案および監視機能を官が担い、実施についてはできるだけ民に任せるものである。官が計画立案した事業に対して、民間が、知恵とアイデアを絞り、設計か

ら建設・維持管理・運営までの一連のプロセスを、最も効率的かつ効果的に実施する方法を考え、自己責任にて遂行するものである。PFIは、国民に良質なサービスを安く提供するためには、民間部門（private）の持つ経営ノウハウや資金（finance）を活用することが有効であるとの考えにより、英国政府の政策（initiative）として導入されたものである。

PFIは「民間が主導権（initiative）をとって公共事業を進めるもの」と誤解されることがある。しかし、PFIの概念におけるinitiativeとは、「政策」を意味する。PFIは本来公共部門が行うべき公共事業を対象としているので、事業の計画にあたっての主導権や管理責任はあくまでも公共部門にある。国民に対する公共サービス提供の責任を果たしつつも、民間のノウハウを導入することで効率化やサービス向上をはかろうとするものである⁽¹⁰⁾。たとえば、公共施設等の建設、維持管理、運営等を民間の資金、経営能力及び技術的能力を活用して行う手法である。民間の資金、経営能力、技術的能力を活用することにより、国や地方公共団体等が直接実施するよりも効率的かつ効果的に公共サービスを提供できる事業について、PFI手法で実施する。PFIの導入によって、国や地方公共団体の事業コストの削減、より質の高い公共サービスの提供が可能となる⁽¹¹⁾。

PFI方式による社会資本整備は、公共施設の建設・運営を民間企業にまかせ、公的部門は事業認可を与え、サービスの購入者となるという、これまでの官民の役割を見直そうとするものである。英国で社会資本整備を民間主導で行う仕組みとして導入され、日本では「民間資金等の活用による公共施設等の整備等の促進に関する法律」（PFI法）が1999年に制定され、平成12年3月にPFIの理念とその実現のための方法を示す「基本方針」が、民間資金等活用事業推進委員会（PFI推進委員会）の議を経て、内閣総理大臣によって策定され、PFI事業の枠組みが設けられた。北海道農村における実現には、官民の責任分担の明確化が不可欠となる。

従来から公共事業に民間資金を導入するものとして、「第三セクター」方式がある。これは、官民が共同出資して経営にも自治体加わるものである。これに対して、PFIでは建設から運営まで民間企業に任せるとともに、予想外の事態で負担が増加する場合の負担処理についても、事前にリスク分担をきちんと決める点にある。実際には政府がリスクを負担するケースも予想され、リスクを官民でどう負担するのか、この点を事前に明確にすることが、重要である。「第三セクター」方式の問題点である官民のもたれあいをなくすことを、大きな目標としている。英国など海外では、既にPFI方式による公共サービスの提供が実施されており、有料橋、鉄道、病院、学校などの公共施設等の整備等、再開発などの分野で成果を収めている。

3.2. 北海道農村における「英国式」の可能性

Compulsory Competitive Tendering（強制競争入札制度のことである。以下、CCTと表記する。）は1980年にサッチャー政権が、地方行政にも競争原理を取り入れた方法である。これによって地方公共団体が法定の業務に係る発注を行う場合には、全て入札を経なければならない

こととなった。それまでいわば独占的に行政サービスの提供を行ってきた地方公共団体は、この制度の導入により民間業者との競争に直面し、競争入札で落札できなければ、その部課は廃止されることとなったのである。この制度は、地方公共団体を、直接のサービス提供者からサービス提供の実現者へ（from provider to enable）と捉え直すものであり、有無を言わさぬ民間委託の推進とそれに伴う支出節減が大きな目的であった。

プライバタイゼーションは、公的部門が提供する必要のないサービスを民営化することでもある。ある意味では単純な作業であるが、エージェンシーは、公的部門が行うべきことをより効率的かつ効果的に実施する新しい工夫である。つまり、エージェンシーはNew Public Management（顧客満足の追求、業績指向、業績測定、規則等の緩和、権限委譲、リスク管理及び市場機構の活用といった目標を持つ。以下、NPMと表記する。）の全てを満たすメカニズムであるとともに、業績測定を最大限活用するという点で、NPMの主要な手法の1つである政策評価システム内包している。そして、エージェンシーの成功は、権限委譲が執行業務のマネジメントを改善するということを実証したとされている。以上のことから、エージェンシーの創設は20世紀の行政改革の中でも最大の成功であると評される。

CCTは、地方公共団体の内部部課が直接行政サービスを提供していたシステムを変えて、サービスの供給者を市場における競争で決める手法である。地方公共団体の内部部課は、企業と同等の条件で競争し、競争に負ければ市場からの退出を強制される。したがって、CCTは、民間委託の促進というよりは、市場テストを通じた民営化の仕組みと考えた方が正確である。英国における行政改革の標語である経済性・効率性・有効性（3Es：Economy-Efficiency-Effectiveness）の観点から見ると、CCTは、大きな成果の達成を目指す有効性よりも、むしろ費用の節約や費用対産出高の高さを目指す経済性及び効率性を重視していると言える。

サッチャーは、中央政府と市民が直結することが理想と考え、その中間を占める地方政府の縮小を唱えたが、ここには効率性の追求と同時に伝統的に労働党の影響が強い地方政府の弱体化を図るという政治的意図があった。CCTもそうした地方政府に対する政治的意図を実現するための手法という意味を多分に含んでいたが、地方自治に対する国の過度の関与であると地方公共団体の労働組合等から激しく批判されることとなった。このため、労働組合の支持を受けているブレア労働党政権は、1997年にCCTを廃止した⁽¹²⁾。1997年以降のブレア労働党政権は、支出や個人収入の水準を強調するだけでなく、広範囲の制度変更を行ってきたことに目を向けた。

特徴的なのは、スコットランド、ウェールズ、北アイルランドへの自治権の部分的な移譲である。地方へ委任されなかった行政システムのうち、細かな規則の変更は見られたものの、労働党政権は、サッチャーやメジャーが打ち出した計画・購入者と供給者の分離や地方政府の役割の縮小、民間業者の参入促進といった新たな社会政策の制度指針については、逆戻りさせることはなかった。ブレア労働党政権は旧労働党よりはるかに社会政策の公私ミックスに前向きなのである。イングランドにおける中央と地方の政府間関係については対立が緩和されてきて

はいるが、中央の統制は弱められるというより、例えば強制的な競争入札制度に替えて「ベスト・バリュー（best value）」制を導入する等、より複雑な（間接的な）形態をとるようになってきている。中央政府は、地方の活動への介入を辞めるつもりは全くなく、少なくともイングランドに関しては、依然として極めて中央集権的であるといえる⁽¹³⁾。

北海道農村は、minimum governmentによって、地方が主役の時代となる。地方にできることは地方が担当する方針が定められている。補助金改革・税源移譲・交付税改革を一体とした地方分権改革を進めると同時に、地域住民に理解を得られる自治を行うために、地方財政の健全化、民間と比べて高過ぎる公務員給与の削減、本当に必要な仕事の財源負担を地域住民にお願いする課税自主権の発揮など、地域に根を下ろした地方分権改革が必要である。また、将来はより大きな権限と財源、責任を地方に移譲し、「国から地方へ」役割分担を移すために、道州制あるいは北海道道州制特区が考案されている。

北海道における道州制関連の議論はNetwork工程表による工程管理（Process Management）のノウハウを活かした目標管理・日程管理・予算管理などの手法によって効率的に推進されている。このため、New Public Managementとして定義されるNPM理論はNetwork Public Management（ネットワーク工程型行財政管理）ともいわれ、努力目標だけではなく、成果を実感できる発展主義的（developmental）な行財政改革への取り組みが展開されている。北海道農村における特徴は、voluntary sectorやinformal sectorなどの多面的な供給主体が補完的な機能を持ち、地域社会における福祉社会の価値を効率的かつ効果的に高められていることから、ニュージーランドの成功事例に学んで、New-zealand-type Public Management（ニュージーランド型行財政管理）と呼ばれることがある。

4. ウルフエンデン報告とウェルフェアミックス理論

4.1. ウルフエンデン報告と四つの供給システム

1974年10月、ジョセフ・ロウントリ記念信託とカーネギー英国信託は、英国のvoluntary sectorが果たすべき役割と機能についての検討を、ウルフエンデン卿を議長とする委員会に委嘱した。この委員会は議長以下10名の委員によるものである。政府のオブザーバーも参加して、1976年6月までに合計31回の研究会と、週末を利用した二回の会議を開催した。その他にも非常に多くの作業委員会や分科会が開かれた。4年間にわたるこの検討結果は、1978年に、Wolfenden Report "The Future of Voluntary Organisations, 1978"『ボランティア組織の将来』として編集された。この報告書は「ウルフエンデン報告—民間非営利団体の将来—」と呼ばれ、民間非営利団体による社会サービス供給に分析の焦点を定めている。また、その前提となる社会サービス供給の全般的システムについても言及された。

ウルフエンデン報告によれば、個人的には充足しえない社会的な必要を充たすための形態が

英国には少なくとも4種類あり、民間非営利団体はそのうちの一つであると定義した。四種類の福祉供給主体とは①「民間非営利システム（voluntary system）」、②「インフォーマル・システム」（informal system）、③「営利システム」（commercial system）、④「法定システム」（statutory system）と区別される。そして、これらのうちの一つの部門が独占的にサービスを供給するのではなく、それぞれが独自の役割を果たす多元主義的供給システムを維持していこう、というのが「ウルフェンデン報告」の立場であった。

北海道農村においては、社会福祉法人、大学法人、医療法人、農業関連組合各種組合法人などの非営利法人、非営利組合、非営利協同組合、非営利団体、非営利組織の形態で存在するボランティア組織（以下、voluntary sectorと表記する。）は何らかの事業をあるいは活動を行う目的で設立された団体である。そして、家族・血縁・地縁・友愛・隣人・各種グループなどの（以下、informal sectorと表記する。）が、社会的な必要を充たすために重要な役割を果たしており、今後一層期待される。

19世紀以前の英国では、救貧法を別とすれば、公的機関によって社会的必要が充足されることは例外的であり、voluntary sectorが社会サービス発展の先導的役割を果たしてきた。20世紀に入ると、リベラル・リフォームと呼ばれる新自由主義者たちの改革を通じて、社会サービスの領域における国家の役割が大きくなった。特に第二次世界大戦直後に福祉国家が成立以降、社会的必要の充足の場面では国家による社会サービスの供給が目立つようになった。しかし、国家による社会サービスの拡大もインフォーマル・ネットワークの活動にとって代わるということにはならず、営利企業も一定の役割を果たしてきた⁽¹⁴⁾。

4.2. サッチャー政権からブレア政権へ

第二次世界大戦後になると、福祉国家政策のもと、社会サービス等の提供におけるvoluntary sectorの役割は、比較的限られたものになっていった。同時に、政府からの補助金や助成金が増え、政府とvoluntary sectorの関係も大きく変容していった。この時期、voluntary sectorも、戦後のニーズに応えようと、政府の手が行き届かない分野での社会サービスの供給や、医学のリサーチ分野、人材育成、情報サービスなど、新たな活動分野を切り拓いていった。1960年代に、世界中で社会運動の波が巻き起こった。それは、貧困や多くの社会問題が福祉国家の政策だけでは解決できないことが明らかになってきたからである。1950年代から、反アパルトヘイト運動や、非核キャンペーンなどがすでに起こっていた英国では、人権、フェミニズム、環境や平和運動などが盛んになり、アドボカシー団体が次々と生まれた。また、住民の声を無視した大型公共事業に対する批判も噴き出した。そのため、60年代から70年代にかけて、政府がvoluntary sectorやコミュニティ団体をはじめとするinformal sectorの協力や参加を一層求めるようになり、両者間に新たな関係づくりが生まれてきた。

第二次世界大戦後、福祉国家政策と長きにわたる労働党政権の下、このセクターの役割は比

較的限られたものになった。しかし、1970年代末に、voluntary sectorにとって、画期的な出来事が相次いで起きた。第一には、78年にウルフェンデン報告書が発表されたことである。従前の社会的ニーズにこたえてきたセクターである、政府セクター、informal sector、民間企業セクターに加えて、4つ目のセクターとして、voluntary sectorの存在を掲げ、その社会的役割についての認識を明らかにした。第二には、79年5月のサッチャー保守党政権の誕生を挙げることができる。これまでの高福祉政策から、市場を重視し、minimum governmentの実現に向けた改革へと大きく政策理念を転換させた。それによって再びvoluntary sectorは社会福祉やサービス供給の中心的な役割を担うようになり、社会的に地位の向上が見られるようになった。同時に、政府の委託事業などが増えるにつれ、政府からの独立性などに懸念を抱く団体が増えていった。このため、次のメジャー政権の頃から、政府とvoluntary sectorの役割分担や独立性の認識などへの評価を文書で示す「コンパクト」構想が出された。

1997年にトニー・ブレア⁽¹⁵⁾率いる保守党が18年ぶりに政権を奪取すると、労働党の守旧派に決別し、大きな政策の転換をはかることとなった。ブレア首相は、サッチャーの路線を一定は継承しながらも、「行き過ぎた個人主義」や「市場原理主義」からは距離を置いて、第三の道（新社会民主主義）を打ち立てた。その政策理念とは、環境への配慮、市民社会と政府の協力関係の構築、市域主導によるコミュニティの再生、voluntary sectorの活用、最下層の人たちを包含した社会、多文化主義などの実現を目指すことにある。こうした理念の下、voluntary sectorに対して効率化や効果を求めながらも、寄付税制の緩和を実施すると同時に、一般国民のチャリティへの支持や寄付を促すキャンペーンを行うなどの支援策を強化している。特に期待されるのはinformal sectorの意義と役割である。北海道農村社会における日本人に必要とされるのは、このinformal sectorがもつ意義と役割を積極的に活用するinstitutionとdevelopmentである。

4.3. ローズの理論とウェルフェアミックスの特色

「ウェルフェアミックス」という言葉が使われ始めたのは英国オックスフォード大学出版にて1986年に刊行された、Richard Rose and Rei Shiratori eds., 1986, *The Welfare State East and West*, Oxford University Press.と思われる。日本語版では、「世界の福祉国家—課題と将来—」, 新評論, 1990年であろう。この文献によると、「社会における福祉の全体量（TWS）は、Hが家族による福祉提供、Mが民間市場で販売される福祉、そしてSが国家により提供される福祉である」とすると「 $TWS = H + M + S$ 」という式で表すことができる。この式は「福祉の全体量=家族による福祉提供+民間市場で販売される福祉+国家により提供される福祉」と訳され、この三部門でそれぞれ提供される財とサービスの比率によって特徴づけることができる⁽¹⁶⁾。

ウェルフェアミックス論は市場の役割を重視すると同時にinformal sectorの役割を重視する点では、従来のスウェーデン型福祉国家論とは異なるが、新自由主義に同調するのでもない。ウェルフェアミックスが新自由主義と異なるのは、社会の三つのシステムである、①市場シ

テム、②公的計画システム、③インフォーマル・システムのなかで「それぞれの長所を生かしてその最適かつ有機的な組み合わせを実現するという形で、市場重視の新自由主義の主張を積極的に取り入れつつも、福祉国家論を進展させようとするのがウェルフェアミックスの積極的理念」である。なかでも「市場重視の新自由主義の主張を積極的に取り入れつつも」という部分にウェルフェアミックスのアクセントがある。すなわち新自由主義が市場原理の再評価・回帰に重きをなすのに対して、ウェルフェアミックスは公と市場の間にインフォーマル・システムを組み込んでいるのが特徴である。

北海道農村における福祉国家論、あるいは経済体制論ではともすれば財や社会サービスの供給は「主として国家か、それとも市場が担うのか」という二分法で議論されがちであった。また新自由主義では市場（Market）の役割をやや過剰に評価する傾向があった。これに対してウェルフェアミックスは、従来はさほど重視されなかったinformal sectorを再評価しようとするものである。政府部門と市場部門に加え、第3の部門としてinformal sectorの役割を新たな観点から再評価しようとする傾向が国際的に見られるようになったことを背景にしている。その理由としては、①公的福祉供給の不足を補完し、②資源配分の最適性の観点からもその存在は重要な意義をもつという2点が指摘される。そして何よりも各国で環境、福祉などを対象にしたvoluntary sectorあるいはinformal sectorの活動が活発になり、大きな影響力をもち始めてきたことが背景となっている⁽¹⁷⁾。

4.4. 福祉国家の類型論

社会政策においては政府の役割は限定的であるとする残余モデルから、政府が完全雇用や社会政策に積極的に取り組みようになった。これが制度モデルであり福祉国家である。「残余モデル」とはウィレンスキー&ルボー（H.L.Wilensky&C.N.Lebeaux）によって提唱された概念である。この「残余モデル」とは「人々の必要は原則として家族と市場を通じて充足し、これらが機能しないときに社会政策が発動されるべき」という考え方である。一方、「制度モデル」とは「社会政策による再分配を残余的な役割ではなく社会の中心的制度として位置づけていく」という考え方である。

ティトマスは、社会政策がどのような理念によって編成することが可能かを示すため、「残余福祉モデル」「産業主義的業績達成モデル」「制度的再分配モデル」という社会政策の3つのモデルを提示した。第一の「残余福祉モデル」では、個人の必要は私的市場や家族といった2つの自然的な経路によって充足されるのが原則であり、社会政策はそれらが損傷を被ったときにはじめて登場するとしたモデルである。第二の「産業主義的業績達成モデル」では、社会政策の経済システムに対する一定の有用性が認められているが、それを超えて社会政策が登場することはないというモデルである。第三の「制度的再分配モデル」では、社会政策は市場の外部に制度化されており、必要原理にもとついて普遍主義的に運営されるというモデルである⁽¹⁸⁾。

ウィレンスキー&ルボーは2つの対照的なモデルを提示したが、ティトマスはこれに「産業主義的業績達成モデル」を付け加え、3つのモデルを提示した。これらのモデルは、社会政策を編成する理念を示すだけでなく、社会政策の歴史的発展段階とも相応するものであったため、少なからぬ影響力を持った。「残余（regidual）から制度（institutional）へ」というウィレンスキー&ルボーによるモデルも、ティトマスによる社会政策3つのモデルも福祉国家の類型論の一種である。

近年において類型論の興隆のきっかけになったのは、エスピン・アンデルセンの福祉国家レジーム論である⁽¹⁹⁾。エスピン・アンデルセンは脱商品化（decommodification）と階層化（hierarchy）という二つの基準を組み合わせて福祉国家の類型を設定した。脱商品化とは、人間が労働力商品としての立場からどの程度脱しているか、つまり正当事由があるときに働かなくても生活できる人がどの程度いるかという指標を脱商品化スコアを数値化、数量化することによって国際比較したものである。あるいは、社会政策による労働力の商品としての性格からどれくらい脱しているかを測定する基準である。階層化とは、社会保障制度が社会階層を固定する機能をもっているかどうかということである。両方の組み合わせにより、①自由主義的（脱商品化=低、階層化=高）、②保守主義的（脱商品化=中、階層化=高）、③社会民主主義的（脱商品化=高、階層化=低）といった3つのタイプの福祉国家を類型化し、国際比較を試みた⁽²⁰⁾。

まとめと総括

北海道農村は、急速な少子高齢化、国際競争激化など大きな環境変化に直面し、21世紀における豊かな生活を実現するためには、イノベーションの創出を基軸として国際競争力強化を図ることが不可欠である。このための鍵を握る研究開発、教育⁽²¹⁾・人材育成及びインフラ整備を推進するとともに、重点産業の育成・強化を図り、また日本が誇るべき伝統・文化を継承・発展させ、それを国際競争力強化の土台とすべきである。今後、現実できる施策は早急に実施するとともに、政治主導のもとで産学官の総力を結集し、国際競争力強化のための国策をまとめる必要がある。

その主たる内容を提案すると、①「福祉＋郵政事業」のように多様かつ多元的なコミュニティーセンターの可能性、②農業ボランティア領域である農協構造改革と農業構造改革の推進、③北海道農村の市町村がもつ得意分野を活かした構造改革特区と道州制議論の可能性、④「知育、体育、徳育」といった、道徳と思いやり、健康と学習を尊重する食育推進の可能性、以上の4点を挙げることができる。

minimum governmentを実現し、個人が自由に活力を発揮できる社会の中で、新しい技術・サービスを核とした起業・創業が期待されている。そして、経済と産業の国際競争力を強化し、民間主導の経済成長を持続させ、少子高齢化の中でも国民の負担はできる限り小さく、国民の

活力はできる限り大きくすることが課題となる。効率的かつ効果的な行動により、自らの能力を高めることは結果的に、自らの自由度が高まることとなる。このような、プライバタイゼーション、PFI、VFMといったinstitutionalとdevelopmentを積極活用することは、北海道農村におけるウェルフェアミックスと福祉社会の発展に寄与するものである。

〔注〕

- (1) 「第63回日本農業教育学会講演会・シンポジウム報告」, pp.79-81, 『日本農業教育学会誌』第36巻第2号, 日本農業教育学会
- (2) アマルティア・セン, 1999, 『不平等の再検討—潜在能力と自由—』, 岩波書店
- (3) 社会福祉士養成講座編集委員会編, 2004, 『社会福祉士養成講座テキスト—社会福祉原論—』, 中央法規出版, p.17
- (4) 林堅太郎, 1990, 『プライバタイゼーション—イギリス産業社会の再生戦略—』, 法律文化社, p.193
- (5) 武川正吾, 1990, 「社会政策における<privatisation>—上—」, 『季刊社会保障研究, Vol.26』, 社会保障研究所, p.152
- (6) 朴光駿, 2004, 『社会福祉の思想と歴史—魔女裁判から福祉国家の選択まで—』, ミネルヴァ書房, pp.286-287
- (7) 『社会福祉基礎』, 2003, 実教出版, (平成14年文部科学省検定合格), p.79
- (8) 第2次世界大戦後、イギリスにみられた停滞現象である。具体的には工業生産や輸出力の減退、慢性的なインフレと国際収支の悪化、それに伴うポンド通貨の下落といった経済の停滞と、これに対処しえないイギリス社会特有の硬直性を総称している。この原因としては、社会保障制度の充実および完全雇用の実現によって労働力が不足し、加えて労働組合の賃上げ要求が企業経営を圧迫、最終的には商品価格に転化され、物価の上昇と労働者の賃上げ再要求という悪循環を招いたことをあげることができる。
- (9) 野田由美子, 2003, 『PFIの知識』, 日本経済新聞社, pp14-22
- (10) 野田由美子, 2003, 前掲書, pp13-14
- (11) 内閣府 民間資金等活用事業推進室 (PFI推進室), 2004, <http://www8.cao.go.jp/pfi/>
- (12) 国土交通省国土交通政策研究所, 2002, 「New public management —歴史的展開と基礎理論—」, 財務省印刷局, pp.44-46
- (13) Michael Hill, *British Social Policy Under the Blair Governments*, 2005, (河野真翻訳, 社会政策学会第110回大会国際交流分科会「ブレア政権下の英国社会政策」, 2005)
- (14) 武川正吾, 1992, 「福祉国家と市民社会—イギリスの高齢者福祉—」, 法律文化社, pp.15-18
- (15) 労働党のイメージであった階級闘争、教条主義との決別を明らかにし、国营企業の民営化など保守党寄りともいえる新しい路線展開を宣言した。1997年、下院総選挙では「新労働党 (new labor)」をキャッチフレーズに圧勝し、18年ぶりに労働党政権を復活させ、43歳の若さで首相となった。
- (16) Richard Rose and Rei Shiratori eds., 1986, *The Welfare State East and West*, Oxford University Press.

- (リチャード・ローズ, 白鳥令, 1990, 「世界の福祉国家—課題と将来—」, 新評論, p.25)
- (17) 加藤寛・丸尾直美, 2002, 『福祉ミックスの設計—「第三の道」を求めて—』, 有斐閣, pp.31-38
- (18) 大山博・武川正吾, 1991, 『社会政策と社会行政—新たな福祉の理論の展開をめざして—』, 法律文化社, pp.8-9
- (19) Esping-Andersen, 1990
- (20) 坂田周一, 2000, 『社会福祉政策』, 有斐閣, pp.257-258
- (21) イギリスでは、サッチャーの教育改革において1988年教育法が成立した。サッチャーの教育改革は、現在の労働党政権にも引き継がれている。

〔参考文献〕

- Harold L. Wilensky and Charles H. Lebeaux, 1965, *Industrial Society and Social Welfare : The Impact of Industrialization on the supply and Organization of Social Welfare Services in the United States*, Free Press (ハロルド・L. ウィレンスキー, チャールス・N. ルボー, 1971, 『産業社会と社会福祉』, 岩崎学術出版社)
- Harold L. Wilensky and Charles H. Lebeaux, 1975, *The Welfare State and Equality : Structural and Ideological Roots of Public Expenditures*, University of California Press. (ハロルド・L. ウィレンスキー, 1984, 『福祉国家と平等公共支出の構造的・イデオロギ的起源』, 木鐸社)
- Peter F. Drucker, 1990, *Managing The Nonprofit Organization*, Haper Collins Publishers. (P.F. ドラッカー著, 上田惇生・田代正美訳, 1991, 『非営利組織の経営—原理と実践—』, ダイアモンド社)
- 武川正吾, 1992, 『地域社会計画と住民生活』, 中央大学出版部
- 埋橋孝文, 1997, 『現代福祉国家の国際比較—日本モデルの位置づけと展望—』, 日本評論社
- 武川正吾, 1999, 『社会政策のなかの現代』, 東京大学出版会
- 武川正吾, 1999, 『福祉社会の社会政策—続・福祉国家と市民社会—』, 法律文化社
- G. Esping-Andersen, 1999, *Social Foundation of Postindustrial Economies*, Oxford University Press
- G. エスピン・アンデルセン, (渡辺雅男・渡辺景子訳), 2000, 『ポスト工業経済の社会的基礎—市場・福祉国家・家族の政治経済学』, 桜井書店
- 文部省, 1999, 『高等学校学習指導要領解説—公民編—』, 実教出版
- 文部省, 2000, 『高等学校学習指導要領解説—農業編—』, 実教出版
- 武川正吾, 2001, 『福祉社会』, 有斐閣
- ボール・スピッカー著・武川正吾, 上村泰裕, 森川美絵訳, 2001, 『社会政策講義—福祉のテーマとアプローチ—』, 有斐閣
- エスピン・アンデルセン, 2001, 『福祉国家の可能性』, 桜井書店
- 日本農業年鑑刊行会編, 2001, 『日本農業年鑑—2001—』
- 白川一郎, 2001, 『NPMによる自治体改革—日本型ニューパブリックマネジメントの展開—』, 経済産業調査会
- 宮川公男, 山本清編著, 2002, 『パブリック・ガバナンス—改革と戦略—』, 日本経済評論社

- 『社会福祉基礎』, 2003, 中央法規出版, (平成14年文部科学省検定合格)
- 『社会福祉基礎』, 2003, 一橋出版, (平成14年文部科学省検定合格)
- 文部科学省, 2003, 『農業経済』, 実教出版 (文部科学省著作教科書)
- 文部科学省, 2004, 『高等学校学習指導要領解説—総則編—』, 東山書房
- 『生物活用』, 2004, 農山漁村文化協会, (平成15年文部科学省検定合格)
- 防衛庁, 2004, 『日本の防衛—防衛白書—』, 国立印刷局
- 社会福祉士養成講座編集委員会編, 2004, 『社会福祉士養成講座テキスト—社会学—』, 中央法規出版
- 社会福祉士養成講座編集委員会編, 2004, 『社会福祉士養成講座テキスト—地域福祉論—』, 中央法規出版
- 社会福祉士養成講座編集委員会編, 2004, 『社会福祉士養成講座テキスト—社会保障論—』, 中央法規出版
- 道州制検討懇話会, 2004, 『道州制北海道発—分権型社会の展望—』, 北海道総合企画部構造改革推進室
- 農林水産省編, 2005, 『平成16年度食料・農業・農村白書』, 農林統計協会
- 『農業科学基礎』, 2005, 実教出版, (平成14年文部科学省検定合格)
- 『グリーンライフ』, 2005, 農山漁村文化協会, (平成16年文部科学省検定合格)
- 朴光駿, 2005, 「老人扶養意識の日韩比較」, 『社会福祉学部論集』創刊号, 佛教大学社会福祉学部
- 黒沼精一, 2005, 「北海道における農業科教育の将来的展望に関する研究」, 『日本農業教育学会誌第36号別号 (第63回日本農業教育学会講演会)』, 日本農業教育学会, pp.27-30
- 武川正吾, 2005, 福祉社会のガバナンス—グローバルとローカル—, 「福祉社会学会第3回予稿集」, 福祉社会学会
- Cheong Moo-Kwon, 2005, “Korean Developmental Welfare Regime : In Search for a New Regime Type in East Asia”, 第5分科会 (国際交流分科会) 東アジアの福祉レジーム, 座長: 朴光駿, 『社会政策学会第111回大会プログラム—社会政策における福祉と就労—: 2006年10月8-10日: 北海道大学』, 社会政策学会, p.16
- 内閣府, 2005, 『経済財政白書』, 国立印刷局
- 北海道庁, 2005, <http://www.pref.hokkaido.jp>
- 世論調査, 政府公報, 内閣府, <http://www.cao.go.jp/>
- 経済財政政策, 内閣府, <http://www.cao.go.jp/>
- 食育推進, 共生社会政策, 内閣府, <http://www.cao.go.jp/>
- 内閣府男女共同参画局, <http://www.gender.go.jp/>
- 農林水産省, <http://www.maff.go.jp/>
- 英国労働党, <http://www.labour.org.uk/home>
- 英国保守党, <http://www.conservatives.com>

(くろぬま せいいち 社会学研究科社会福祉学専攻修士課程)

(指導: 朴 光駿 教授)

2005年10月19日受理